

LA PHRASE

”

Lorsque vous donnez une occasion sérieuse aux gens de s'exprimer, ils la saisissent.



Dan Biancalana,
le bourgmestre LSAP
de Dudelange

CHIFFRE

1989

C'est l'année durant laquelle la ville de Porto Alegre, au Brésil, a décidé de mettre en œuvre le premier budget participatif.

LE B.A.-BA



La refonte du programme directeur de l'aménagement du territoire est le premier grand processus de participation citoyenne réalisé au Luxembourg. Certaines communes ont aussi fait des expériences concluantes et comptent généraliser l'approche. Si la participation pose certains problèmes, elle donne plus de légitimité à l'action politique.

Des débuts balbutiants

La démocratie participative suscite des craintes théoriques que la pratique dément

Maurice Magar et Thierry Nelissen



Photo: Didier Syvtestre

Le processus de participation pour la refonte du programme directeur de l'aménagement du territoire est le premier de cette envergure sur le plan national

Les initiatives de participation citoyenne se multiplient. A Dudelange, le collège échevinal avait décidé en 2015 d'intégrer les citoyens dans la refonte du plan d'aménagement général. Le ministère du Développement durable vient de clôturer, le samedi 7 juillet, le premier grand processus participatif pour la refonte du programme directeur de l'aménagement du territoire (PDAT).

A Esch, sous la houlette du nouveau bourgmestre, Georges Mischo, les résidents sont intégrés dans un vaste projet de redynamisation et de revalorisation du centre-ville. Le premier citoyen dudelangeois, Dan Biancalana, est convaincu qu'il s'agit de la voie à suivre. «Lorsque vous donnez une occasion sérieuse aux gens de s'exprimer, ils la saisissent.» C'est en tout cas l'expérience qu'il a faite dans sa ville et en tant que représentant communal dans les ateliers citoyens pour la refonte du PDAT. Mais la démocratie participative ne se «décrète pas du haut vers le bas», modère-t-il. C'est un processus qui prend du temps et pendant lequel il faut accompagner le citoyen.

Même son de cloche chez le député déi Lénk David Wagner, dont le parti propose «un renouveau démocratique» dans son programme électoral. «La démocratie participative doit être permanente.» Mais les écueils sont nombreux. Les inégalités sociales font que les mêmes personnes participent à ce genre de processus. «Il s'agit souvent de personnes issues de classes plus aisées, car elles sont davantage informées et ont plus de facilités à se libérer de leur devoir professionnel.» Selon le député, la transparence et la volonté d'informer véritablement les citoyens constituent la clé de voûte. «En 2011, lorsque la Gauche est en-

trée dans le conseil communal à Luxembourg, elle a déposé une motion, qui avait été adoptée, pour lancer un budget participatif. Le collège échevinal avait mis sur pied une plateforme en ligne plus ou moins improvisée. Le tout n'était pas accompagné d'une campagne. Une vingtaine de citoyens avaient fait quelques propositions et ça s'est arrêté là. C'est le parfait exemple de ce qu'il ne faut pas faire», se rappelle-t-il.

Dan Biancalana estime que les responsables nationaux et communaux doivent s'entourer d'experts externes. Dudelange a procédé ainsi, le ministère de François Bausch également. Force est toutefois de constater que la participation citoyenne ne fait pas encore partie de l'ADN politique. «Je crois que les décideurs ont deux appréhensions principales: la première est de perdre de la maîtrise et la seconde est la peur d'un débat trop négatif. Je ne peux que souligner que ces craintes sont infondées.»

L'implication du citoyen dans le processus de décision présente en revanche l'avantage d'une acceptation plus large des projets politiques. «Cela donne une légitimité plus forte aux décisions et c'est la véritable plus-value», tranche Biancalana. Déi Lénk salue les différentes

initiatives, mais s'engage aussi pour une démocratisation plus forte des institutions, et notamment de la Chambre des députés. «La principale institution démocratique ne dispose pas des moyens nécessaires pour se rendre plus accessible. Le seul moyen de participer activement est la pétition. Or, elle est devenue au fil du temps une espèce d'exutoire puisque les gens se sentent démocratiquement dépossédés. Mais je constate aussi que les pétitions qui ont du succès sont introduites par des personnes ou des groupes qui s'expriment bien et qui sont bien organisés. La Chambre reste verrouillée pour ceux qui n'en maîtrisent pas le jargon. Le simple maintien de cette langue administrative compliquée constitue en soi une manière de s'agripper au pouvoir.» Déi Lénk s'engage aussi pour l'introduction d'un droit d'initiative citoyen ancré dans la Constitution qui permettrait aux citoyens de faire une proposition de loi qui serait débattue au Parlement et qui pourrait, le cas échéant, être soumise à un référendum.

Le succès de la démocratie participative dépend également de la régularité d'utilisation de l'outil. C'est donc un processus de longue haleine. A Dudelange, le collège échevinal réfléchit désormais à la mise en place d'un budget participatif. «Cela n'est possible que si les citoyens ont une expérience certaine du processus de participation. Nous espérons que les budgets 2019 et 2020 marqueront le début de cette nouvelle approche», dit Biancalana. Pour David Wagner, il est grand temps que la démocratie se renouvelle en intégrant davantage le citoyen, car le fait de voter tous les cinq ans ne constitue plus un remède contre l'acrimonie démocratique qui risque de se généraliser.

”

La démocratie participative ne se décrète pas du haut vers le bas.

«Que les conclusions ne nous échappent pas»

Associés... jusqu'au terme du processus

Franco-luxembourgeois, résident du Grand-Duché, Bruno Théret, entre autres investissements personnels, se veut un citoyen engagé. C'est donc naturellement qu'il s'inscrit au processus participatif de refonte du Programme directeur d'aménagement du territoire.

Las. Malgré une dénomination un peu rédhitoire, l'opération est un succès et il n'est pas repris dans les trois cents participants de base. Mais il sera rattrapé comme expert des groupes de travail transfrontaliers, lui qui préside le groupe «économie et développement durable» du Conseil économique et social de la Grande Région.

«Et en matière d'environnement, particulièrement, c'est plutôt intelligent de ne pas s'arrêter aux frontières, qui existent surtout sur papier. Déjà un bon point pour la consultation.»

Le processus l'a séduit. «Il y avait réellement des gens de toute origine, de tous horizons. Notamment parce que le processus prévoyait des groupes de travail (ou «laboratoires») au Nord, au Sud, à l'Est et au Centre. Et que, effectivement, on est pratiquement parti d'une page blanche pour émettre nos vœux en matière d'aménagement du territoire,

notre vision du développement, les défis à relever, nos recommandations en la matière. Il n'y a pas de structure imposée, de proposition du sommet vers la base à ratifier; C'est l'inverse. L'écrit à la main et la parole sont les instruments de communication de base.»

Bien sûr, il y a eu une partie théorique, pour expliquer aux

21.00h, pour remplir des tableaux, dont les synthèses ont été présentées au ministre François Bausch samedi dernier. Et, là, aussi, il y a eu une vraie interaction, puisqu'il est passé de groupe en groupe, et que les participants ont eu le sentiment qu'il y avait une vraie écoute. C'est très important, surtout aujourd'hui, pour rapprocher le citoyen du politique.

En fait, on devrait pouvoir organiser ce genre de consultation sur la plupart des sujets qui concernent le citoyen. C'est bien dans l'esprit des consultations citoyennes d'Emmanuel Macron sur l'Union européenne.»

Si le projet de Programme directeur d'aménagement du territoire n'est qu'«au milieu du gué», l'avenir de ce vaste sondage des citoyens pose question: le prochain gouvernement y sera-t-il encore intéressé?

Pour Bruno Théret, il va de soi qu'un tel travail de collation ne peut pas être laissé de côté. Ce serait une aberration démocratique. Mais surtout, puisqu'une synthèse va en être faite, il aimerait que les contributeurs soient au moins consultés pour la valider. «Il faut qu'on voie les conclusions, qu'on nous implique à la fin autant qu'au début»

”

Un tel travail de collation ne peut pas être ignoré par le prochain gouvernement.

participants ce qu'était un Programme directeur d'aménagement du territoire. Mais, partant de là, c'était la liberté absolue, le contrôle de l'agence organisant les rencontres s'appliquant à la forme et pas au fond. Il n'y avait pas de sujet tabou.

«Ce qui traduit bien l'engagement citoyen, c'est que les participants ont travaillé pendant quatre soirées, de 18.00 à



Photo: MDD/Charles Caratini

Entre politiques et citoyens, un lien retrouvé

Participation et légitimité

Le témoignage d'un citoyen

Lorsque Marc Simon, 54 ans, prend connaissance de la possibilité de participer activement au processus de refonte du plan directeur de l'aménagement du territoire, il ne se pose pas de questions, c'est un sujet auquel il s'intéresse à titre personnel.

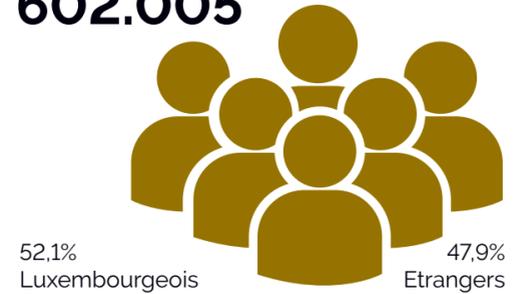
Après la clôture du processus le 7 juillet, il estime que

l'organisation a été très bonne. «Les experts, dans mon groupe de travail, n'intervenaient pas. Ils nous donnaient un coup de main lorsqu'il le fallait. Nous avons pu débattre de manière controversée entre citoyens engagés.» Seul bémol: le citoyen n'est pas forcément au courant des dernières innovations, «du coup, lorsqu'il s'agissait de voter afin de rete-

nir des idées concrètes, les propositions novatrices n'ont pas été retenues». Marc Simon ne regrette pourtant pas son choix. «Il faut multiplier ce genre d'initiatives. Les gens ont plus d'acceptation pour les choix politiques s'ils se créent de cette manière. Et ils peuvent aussi comprendre à quel point il est difficile de prendre une décision à plusieurs.»

VISUELLEMENT

Population
602.005



OPINION

Culture participative

Maurice Magar

Depuis ce soir de juin 2015, on n'en parle plus. Certes, le solde migratoire du pays aura pour effet que les Luxembourgeois seront minoritaires dans quelques années, mais le déficit démocratique qu'avaient constaté les partis de la majorité s'est évaporé avec le résultat de la consultation populaire. Alors que le taux de résidents étrangers atteint déjà presque 48%. 48% qui ne votent pas. La démocratie participative peut être un outil pour pallier ce déficit. Mais, hormis Déi Lénk, personne n'en parle. Et si ce résultat était symptomatique d'une population qui n'exerce son devoir de citoyen qu'une fois tous les cinq ans et qui, par conséquent, se sent exclue du processus démocratique. Les pétitions publiques sont un succès. Ce qui montre que les gens ont le souhait de participer davantage. Le programme de la coalition ne fait pourtant que mentionner timidement un renforcement de la démocratie participative. Une seule grande initiative a été menée en cinq ans, celle sur la refonte du programme directeur de l'aménagement du territoire. Comme la classe politique est grandement responsable du résultat du référendum qui a enterré la question du droit de vote des étrangers aux législatives pour longtemps, elle doit maintenant prendre ses responsabilités et créer une véritable culture de la participation.

400

Impliquer les citoyens? C'est plus qu'une simple formalité. Pas de l'ampleur d'un référendum, bien sûr, mais tout de même... Exemple concret: présenté comme un laboratoire du changement collaboratif, le processus de refonte du Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) a mobilisé des centaines de citoyens.

Le schéma de base, qui pourrait être appliqué sans trop de changements à d'autres thématiques, prévoyait le recrutement de 200 «ambassadeurs régionaux», des citoyens de quatre grandes régions, sélectionnés par profils d'âge, d'éducation, et de lieu de résidence après leur inscription volontaire via internet.

Les 102 communes étaient aussi invitées à inscrire un représentant; les 40 premiers arrivés étant retenus. Un «laboratoire ministériel» de 40 membres, eux aussi volontaires, s'ajoutait au dispositif. Sans compter les trois groupes de 15 travailleurs frontaliers (belges, allemands et français).

Au total, quand s'est tenu à Luxembourg le «marathon final», c'est-à-dire l'assemblée générale des groupes qui avaient travaillé sur la refonte du PDAT, le travail de 400 personnes était représenté.